

探討與評價英國有關香港新簽證政策與受政治迫害之港人海外避難的關係

楊逸朗

東吳大學人權碩士學程研究生

香港反送中運動與國安法的通過，導致多名示威者被逮捕，控以重罪和陸續判囚多年，加上港警採取過度武力處理示威，引致香港出現政治迫害的情形。

香港示威者紛紛離港到海外避難「流亡」，尋求庇護。英國、美國、加拿大，以及臺灣，先後公布對受迫害港人的援助政策。消息顯示，此類港人多往臺灣和英國。香港前殖民地宗主國——英國，推出專屬英籍港人的全新簽證政策。正值港人需到海外避難之際，各國紛紛頒布適用港人的政策，相應地香港人對該些國家、該些政策有所期待，以為是一種救援或庇護政策。

然而港人得悉英國的新政策內容後紛紛批評不能幫助香港年輕示威者，指出此僅是移民政策。究竟，遭受迫害之港人能否採用英國新政策作為離港避難的途徑？本文探討英國對「香港的英國海外國民」全新簽證政策，與受政治迫害之港人到海外避難的關係，並進而評價此新政策。

壹、新的香港英國國民簽證政策

一般在媒體看到的「BNO」，即所謂「英國國民（海外）」（British National (Overseas)）。在1984年簽訂中英聯合聲明後，英國政府於1987年7月1日開始簽發BNO護照予港人，於1997年9月30日截止登記。也就是英治殖民結束前，英國政府才制定此國籍地位予當時的香港人。英屬香港居民可於當時英治時期申請註冊BNO國籍和申領BNO護照，現時則再無法申請；擁有BNO護照的港人，國籍為英國國籍但沒有居英權，只享有英國駐海外的領事保護權。一般而言，港人會利用BNO護照出國旅遊，彷彿只有旅遊證件的功能。

英國官方網站於 2020 年 7 月 22 日公布〈香港英國國民（海外）簽證政策聲明〉（Hong Kong British National (Overseas) Visa policy statement），¹ 清晰表明英國決定頒行 BNO 新簽證政策，乃為因應中國在香港實施國安法——此法約束香港人的自由與權利，明確的嚴重違反中英聯合聲明。

聲明明言，英方決定為 BNO 創制一個全新的「移民定居」政策，旨在向擁有 BNO 資格的「香港英國國民」顯示出香港「獨特和史無前例」的處境或地位，以及反映出英國政府對這些國民履行其歷史和道德責任。且指出，英國政府透過新政策能對該些選擇藉由 BNO 國籍重新連繫英國的香港人，盡上獨有的義務責任。

聲明又指，擁有 BNO 國籍的人數大約 340 萬人，政府估算至今有 290 萬仍然活著；而 BNO 國籍是不能傳承下一代的。另據新聞報導（美國之音，2020），英國估計 290 萬 BNO 國民的家屬多達 230 萬人，並推算當中有 32 萬多人將於 2021 至 2025 年期間移居英國。再者，英國預期該些憑新簽證移居英國的港人，均能夠「自給自足」（self-sufficient）以及具有能力「融入與貢獻」（integrate and contribute）英國社會。

新政策於 2021 年 1 月 31 日正式生效，並持續公佈或更新具體內容（香港電台，2021）。生效以前擁有 BNO 國籍的港人不論旅遊、商務或學術活動等簽證赴英，² 均不得停留超過六個月，也不得工作。新政策允許英籍港人停留 30 個月或 5 年，停留期間並可就業、就學，並享有國民健康保險服務。相比以往安排，新政策給予英籍港人不少寬限。

新簽證適用的對象，包括 BNO 護照持有人，以及其「直系親屬」。英國亦明確定義直系親屬的範圍，指與申請人一同居住的親屬，包含申請人的伴侶

1 Her Majesty's Government. 2020. "Hong Kong British National (Overseas) Visa policy statement." in <https://www.gov.uk/government/publications/hong-kong-bno-visa-policy-statement/>. Latest update 22 July 2020.

2 另有一項入境政策稱為「Leave Outside the Immigration Rules」（簡稱 LOTR），適用於申請緊急入境的特殊需要的人士，為期六個月。過往的成功案例不被允許入境英國後工作和讀書，然而〈香港 BNO 簽證政策聲明〉也特別容許英籍港人在新政策正式生效以前憑此特殊方式率先入境，並准許港人工作及就學，然則同樣不能使用國民保健服務。請參閱洪慧冰、鄧仲安（2020）。

(含未婚伴侶)、子女、成年子女之親屬及其他直系親屬。³

貳、受政治迫害與海外避難的香港人

(一) 香港的政治迫害

本文討論的「政治迫害」只集中於反送中運動，至於國安法方面，其逮捕風險範圍太廣，⁴ 仍須觀察當局如何運用條例以及法庭審訊，故本文選擇不論及國安法。

根據港警公布數據，⁵ 反送中運動被捕人數，由 2019 年 6 月 9 日至 2020 年 11 月 30 日，已高達 10,171 人，當中有 2,389 人被正式檢控。首三項檢控的罪名為「暴動」控告 695 人、⁶ 「非法集結」控告 414 人、「刑事壞」控告 356 人。當中 826 人已完成司法程序，而 679 人須負上法律責任，包括被定罪、簽保守行為、接受照顧或保護令等。

《立場新聞》整合了一份反送中「暴動罪」案件統計報導。報導指完成審訊的「暴動罪」案件涉及 29 名被告，⁷ 當中 18 人罪名不成立、6 人認罪、5 人經審訊後罪成。這 11 名罪成者，有 10 人被判囚，1 人尚待判刑，入獄刑期最低監禁 3 年 4 個月、最高為 5 年 6 個月，以 10 人之刑期計算每人平均被囚 3 年 7 至 8 個月（47.7 個月）。

綜合觀之，被檢控人數佔總被捕人數 23，即每 10 人被捕則有 2 人需面對司法訴訟。而被告暴動罪的人數，佔總被檢控者 29，即每 10 人被告則有 2-3 人被告暴動罪。反送中案件的結案人數中，高達 82 負上法律責任。再者《立

3 Her Majesty's Government. 2020. "Guidance, Hong Kong British National (Overseas) (BN(O)) visa." In <https://www.gov.uk/guidance/hong-kong-british-national-overseas-visa-applications#settlement-and-citizenship/>. Latest update 20 October 2020.

4 筆者留意到國安法通過後，當局已逮捕不少人士，包括香港蘋果日報創辦人黎智英、民間組織與參與立法會初選的 53 名民主派人士（47 名選押在囚）、眾籌助學金資助在臺香港學生的網台主持人、掛有與高喊「光復香港，時代革命」的標語物品或口號的居民、通緝多名身處海外的香港人甚至外國人士。引用國安法進行逮捕和起訴的條文應用和解釋等空間實在太大，刑責也高至監禁十年至終身，筆者認為很多香港人皆有可能觸犯國安法，而相關被檢控的案件至今仍未有判例，但情況並不樂觀。

5 2020 年 12 月香港警察於其社交媒體專頁公布。

6 根據香港法例《公安條例》第 245 章第 19 條暴動，可最高監禁 10 年。

7 請參閱立場新聞（2020）。又此處涉及的案例按不同被告之案情分拆多宗案件進行審理。

場新聞》統計，暴動罪的檢控入罪率達 37，即每 10 人中有 3 至 4 人入罪，而監禁年期大多接近 4 年之久（立場新聞，2020）。

筆者認為，不論擔心被逮捕、被政治檢控、被警察暴力對待、還是有關失蹤的傳言等等的政治風險是否屬實（香港蘋果日報，2020），人心惶惶的狀態足見港人不能被確保能夠自由地、安全地、不受傷害的於香港行使示威抗議的政治權利。筆者定義此為「香港處境的政治迫害」，受此迫害風險尤指「因政治示威而被捕、入罪和長期監禁」的狀況。

（二）香港示威與被捕人士的特徵

1. 年齡普遍年輕

反送中運動的主要參與者為年輕港人——根據一份關於反送中運動的民意狀況研究報告，指出青年人是主要參與者，再分析得出 20 歲至 29 歲這年齡範圍是最活躍參與者，又特別提出 20 歲以下參與者的比例亦值得注意（香港中文大學傳播與民意調查中心，2020）。

關於反送中示威而被捕的人士年齡分佈數據，根據《香港 01》於反送中一周年所作的報導（孔繁栩，2020），截至 2020 年 5 月 31 日總被捕人數達 8,986 人，年齡介乎 11 至 84 歲。最多被捕的年齡層為 21 至 30 歲，共 3,855 人，佔整體 42，這年齡範圍跟上述最活躍參與示威的數據非常接近。第二多的年齡層為 16 至 20 歲，2,762 人，佔整體 30；第四多為 11 至 15 歲，635 人，佔整體 7。綜合觀之，11 至 30 歲，累積高達 7,252 人被捕，佔當時總被捕人數的八成之多。

從示威者與被捕者的年齡數據可見，他們大多是年輕港人，當中 20 至 30 歲，相信就是主要承受香港政治迫害風險的一群。

2. 普遍欠缺經濟能力

反送中運動其一特色，就是群眾集資贊助年輕示威者。運動開始一個月後，因示威者把積蓄花光在購買防具而導致沒錢充飢，不少市民發起「助養行動」購買現金餐券、補給品以及支持示威的食店提供免費膳食予示威者（李智智、呂諾君、廖俊升，2019）。

後來連月示威的資源需求而提供物質支援。例如地鐵、巴士因示威活動停駛，大量市民自發駕車接送示威者回家；因港警發射大量催淚彈，市民向示威者提供防毒面罩；因大批示威者被捕，市民提供保釋金甚至聘請律師等資金；甚至，有市民提供資金協助因懼怕監禁而避難海外的示威者。

屏東大學社會發展學系教授邱毓斌分析此現象認為，送中條例廣泛影響不同階層，不論生意人、中產階級或者平民，同樣懼怕條例通過後遭到中國監視；正因影響多人利益，有錢人在運動中贊助了很多錢。反送中的過程中，逐漸形成集資贊助示威的風潮，這是一個龐大的隱密支持網（陳莞欣，2019）。

然而，由此亦可見示威者普遍欠缺穩健的經濟能力。不少人因投入示威而積蓄耗盡，需要依賴其他市民集資捐贈「助養」，才能持續參與示威。

（三）受難港人尋求海外避難的需要

香港年輕示威與被捕者承受著「香港處境特有的政治迫害」，當中有部分人選擇離港到海外避難，也許決定終生「流亡」。現引用相關新聞及舉出兩名流亡港人為例，印證受難港人尋求海外避難的需要。

反送中一周年後，有指 200 多名受難港人身處臺灣避難，⁸ 臺灣後因武漢肺炎於全球蔓延而旅遊封關，不少港人轉往英國避難，已有 57 名港人於英國申請政治庇護。⁹

反送中案件纏身而離港後高調宣布流亡的香港人為數不少。例子一，前香港立法會議員許智¹⁰ 參與反送中運動，被控告「不誠實取用電腦、刑事損壞及意圖妨礙司法公正」三項罪名。¹¹ 後來有條件保釋到丹麥進行公務訪問，於

8 台灣人權促進會秘書長施逸翔於 2020 年 5 月底透露，至少已有 200 多名香港示威者來臺。

9 《大紀元時報（香港）》2020 年 12 月報導，根據英國內政部截至 2020 年第三季度公布的數據，2019 年共有 13 名港人提出申請，有指於 8 月 31 日太子站事件後申請人數於第四季突然急增，當中 7 人就是第四季入境英國後提出申請的。2020 年上半年則有另外 10 名港人申請，但在國安法實施後的 7 至 9 月份則增多了 34 人提出申請，故 2020 年前三季度共有 44 名港人申請，當中超過半數是 30 歲以下，另有一人未滿 18 歲，是英國十年來最年輕的政治庇護申請人。參見林源（2020）。

10 許智峯於反送中期間，多次行使議員的監督權，監察警員對示威者、記者執法的情況，以及勸止雙方避免武力衝突，然而仍遭港警多次逮捕。

11 港警指控許於反送中一個示威活動 2019 年 7 月 6 日「光復屯門公園遊行」搶奪和損毀一名市民的電話。

2020年12月初宣布流亡，由丹麥轉到英國倫敦，現今再轉往澳洲。

例子二，反送中首位被港警近距離開槍射中左胸的青年曾志健，¹² 被控告一項參與暴動罪與兩項襲警罪。2020年12月22日透過一個協助港人流亡英國的組織「香港之友」(Friends of Hong Kong)發表聲明，指他已在某一外國自由安全地生活，確認流亡消息。

兩個例子中，他們皆因反送中示威而遭逮捕和控告，面對如此政治迫害，選擇了海外避難，港府亦隨即對二人發出通緝令。加上有關臺灣與英國避難與申請庇護的消息與數據，面臨政治迫害的港人，無可否認地傾向尋求海外避難，相關人數亦不少。

參、政治受難港人參加英國新簽證政策的可行性

(一) 從經濟能力分析

香港年輕示威者普遍缺乏經濟能力，而新簽證政策的申請費及六個月居英生活費無疑成了政治受難港人參加新政策的障礙。新簽證申請費連同移民保健費，以英鎊兌港元的匯率計算：30個月簽證，一位成人需要一共約18,390港元；5年簽證，一位成人需要一共約35,620港元。

另外，新政策要求申請者必須證明在英生活六個月的經濟能力。筆者根據「全球生活成本網」(NUMBEO)¹³ 以及「全球價格數據網」(EXPATISTAN)，¹⁴ 估計倫敦與利物浦於飲食、交通與住宿三項開支。倫敦是英國國內生活成本最高地區，總計三項開支為每月1,793英鎊；網站歸納出的單人每月費用為3,054英鎊。六個月生活成本少則10,758英鎊(113,832港元、411,606新臺幣)、多則高達18,324英鎊(193,692港元、699,720新臺幣)。利物浦則是生活成本較低的地區，總計三項開支為每月892英鎊；網站歸納的單人每月費用為1,330英鎊。六個月生活成本少則5,352英鎊(57,162

12 當時曾年僅18歲，於2019年10月1日遭警察開槍射中左胸，子彈射穿其肺部，子彈距離心臟僅3公分，及後搶救後無生命大礙。

13 NUMBEO. 2021. "Cost of Living in United Kingdom". in https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_result.jsp?country=United+Kingdom. Latest update January 2021.

14 EXPATISTAN. 2021. "Cost of living in United Kingdom". in <https://www.expatistan.com/cost-of-living/country/united-kingdom>. Latest update January 2021.

港元、206,238 新臺幣)、多則 7,980 英鎊 (84,366 港元、304,764 新臺幣)。

假設海外避難者普遍申請長年留英的 5 年簽證，把新簽證的總申請費，合計六個月生活成本，每位需要至少 92,782 港元，即新臺幣 334,906 元，最多需要 229,312 港元，即新臺幣 827,725 元。

受迫害的年輕示威者，須在申請時提供 30 多萬至 80 多萬新臺幣的財力證明，實在強人所難，不見得有多少位年輕人可自行負擔或獲得支持示威的「金主」資助以完成申請。故此新簽證的經濟門檻已成受難港人參與的一大困難。

值得留意是，政策更新當中，英國政府一改原初態度，慷慨撥款資助申請港人甚至提供扶貧資助（立場新聞，2021a、2021b）。然而，扶貧資源乃簽證獲批後才能申請，因此取得新簽證之前，仍須先提供財力證明才能符合申請門檻，財力證明仍是經濟能力薄弱的受難港人的申請難關。

（二）從 BNO 資格分析

更重要是反送中運動的主要參與者大多不是 BNO 國民。1997 年 7 月 1 日以後出生的嬰兒，直至 2019 年 6 月僅有 21 歲，意即 2019 年 21 歲以下的年輕示威與被捕者無法符合 BNO 國民資格，無法申請新簽證。BNO 資格成為政治受難港人參與新政策的最大障礙，這亦是政策惹來港人詬病的最大原因。

可是細想簽證的適用對象，其涵蓋申請人直系親屬，這或許適用於沒有 BNO 資格的受難港人。新政策規定，申請者未婚伴侶、18 歲以下子女、甚至 97 年 7 月 1 日以後出生的成年子女及他們的伴侶與孩子，還有證明生活高度依賴申請者的親屬，皆歸類為直系親屬而可與申請人共同申請簽證。筆者認為規定的涵蓋範圍廣闊且解釋空間大，仍可透過直系親屬的身份申請新簽證。

綜合「經濟能力」與「欠缺 BNO 資格下的直系親屬申請機會」兩個因素，申請的可行性仍然存在——可能適用於家庭出身富裕以及直系親屬擁有 BNO 資格，同時需要家人傾向移民英國，或許還要相近的政治立場而願意陪同受迫害的年輕人一同移居海外。

肆、評價英國新政策幫助政治受難港人的實效

儘管政治受難港人仍有機會申請新簽證，但是政策的能力門檻高、申請的主要對象和資格已有很大限制，可說只適用部分人士，不能讓大部分受難港人受惠。換言之，英國新政策幫助受難港人的實效不大。

英國於新政策的頒行背景表示，創制全新移民定居政策反映出英國對香港履行其歷史和道德責任。既然開宗明義說明了新政策目的，那就證明制定政策的原因源自英國作為香港前殖民地宗主國的歷史責任。可見，從新政策的背景目的，以及政策的制定內容與門檻，或是幫助受難港人的實效來看，筆者可斷言新政策非為庇護或支援受政治迫害的港人。

頒行背景亦明確解釋是因應港版國安法的立法與實施，因此新政策儘管目的（the end）不是為了幫助香港嚴峻政治局勢所衍生的受害與避難者，卻正是由於（begin with）香港的政治局勢惡化所促成。可是英國政府在 2020 年 7 月 1 日國安法正式生效的同月底、同時公布新簽證政策的用意何在？

或許從政策背景的字裡行間也能看出英國政府的用意：聲明表示，英國政府預估了符合申請資格的港人數目，估計了計劃移居的 32 萬人數有限。再者申請的經濟門檻高，由此對英國社會需容納的移居人數壓力不大。加之赴英的具備一定財務能力，明言預期申請者能夠貢獻英國。筆者大膽推斷，英國政府推出新政策的用意，純粹為了歷史責任，且僅對面臨香港政治迫害的 BNO 國民負責，同時負責之際，亦可為英國社會帶來經濟發展的契機。

伍、結論

英國政府推出全新「香港的英國國民」簽證政策，是由於國安法的實施而推出，以履行對 BNO 英籍港人的歷史義務，政策放寬英籍港人居英的逗留時間和生活權利，享有工作、讀書、醫療等本地國民權利，且願意接受其直系親屬共同申請，更給予長期居留和入籍成為公民的機會。

反送中運動而來的一群「受政治迫害與海外避難的香港人」——因參與示威而遭受政治迫害，且需往海外避難；而該些人士的特徵普遍為年輕人和缺乏經濟能力。「經濟能力」和「BNO 資格」成為了該些港人參與政策的阻礙。缺

乏經濟能力的受難港人難以負擔六個月居英生活費的財力證明，而年輕的他們更欠缺 BNO 資格申請新簽證。

筆者認為英國新政策不太能夠幫助需要海外避難的政治受難港人。究其政策原因和用意，推斷英國政府純粹按照歷史所遺留的政治倫理責任而推出政策，同時透過若干限制來保障並惠及英國社會，可謂兩全其美的盤算。若有避難港人，剛好又是 BNO 國民，又有可負擔的財力，利用政策成功避難，這只不過是新簽證政策不期而遇的副作用。

最後，儘管新政策對受難港人幫助不大，但英國也是《難民地位公約》的締約國，國內擁有難民庇護制度，不論難民申請成功與否，這些受政治迫害、急需到海外避難的港人，仍可到英國申請避難。

筆者相信，假若考量以下三點：一、移居英國又具備一定經濟與專業能力的港人人數龐大，又對英國公共事務帶來一定影響力與貢獻；二、考量英國特意制訂 BNO 新政策，反映英國有為港人特別研究與持續更新政策的傾向；三、如果避難人數不多，成功移居之港人又願意支援與照顧受難港人——或許能夠促使英國基於人道救援以及回應大量居英港人的意願，對政治受難港人網開一面、創制出更體貼「香港難民」的特殊庇護政策。

參考資料

- 孔繁栩。2020。〈修例風波一周年警拘千六未成年人 少年 9 度被捕 小六生遭拘 4 次〉。
<https://www.hk01.com/> 社會新聞 /483467/ 修例風波一周年 - 警拘千六未成年人 - 少年 9 度被捕 - 小六生遭拘 4 次 /。
- 立場新聞。2020。〈反送中案件統計 - 暴動罪〉。<https://www.thestandnews.com/politics/> 反送中案件統計 - 暴動罪。
- 立場新聞。2021a。〈英國出資 4.6 億港元 助 BNO 港人融入英國生活〉。2021。<https://www.thestandnews.com/international/> 英國出資 -4-6- 億港元 - 助 -bno- 港人融入英國生活 /。
- 立場新聞。2021b。〈英國為 BNO 發中文版小冊子詳列福利服務資訊 約翰遜：希望港人賓至如歸〉。<https://www.thestandnews.com/international/> 英國為 -bno- 發中文版小冊子詳列福利服務資訊 - 約翰遜 - 希望港人賓至如歸 /。
- 李智智、呂諾君、廖俊升。2019。〈【逃犯條例】示威學生被指冇錢食飯 多間小店「助養」請客〉。《香港 01》。<https://www.hk01.com/18> 區新聞 /357897/ 逃犯條例 - 示威學

生被指冇錢食飯 - 多間小店 - 助養 - 請客。

林源。2020。〈「港版國安法」實施後 申請英國庇護的港人激增〉。《大紀元時報（香港）》。https://hk.epochtimes.com/news/2020-12-23/57244504。

洪慧冰、鄒仲安。2020。〈【逃走他鄉】BNO 簽證「LOTR」即日移居英國？建議全家一齊去 須有全面醫療保險〉。《香港蘋果日報》。https://hk.appledaily.com/lifestyle/20200806/MWL62CZ5SFG6JDO7KQZIIIFYVJ4/。

美國之音。2020。〈流亡海外的香港議員許智從丹麥抵倫敦〉。https://www.voacantonese.com/a/Hong-Kong-Legislator-in-Exile-Arrives-in-London20201205/5688525.html。

香港中文大學傳播與民意調查中心。2020。〈香港反修例運動中的民意狀況 研究報告〉。http://www.com.cuhk.edu.hk/ccpos/b5/pdf/202005PublicOpinionSurveyReport-CHI.pdf。2020/05。

香港電台。2021。〈英國更新以 BNO 身份申請簽證赴英指引〉。https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1585209-20210411.htm。

陳莞欣。2019。〈【社運集資專題】憤怒之餘，好想再多做些什麼：香港反送中運動的集資贊助潮〉。《群眾觀點》。http://crowdwatch.tw/post/4257/。